

ALKOHOLI- JA HUUMEKENTTIEN MUUTOS

PAIKALLISESTA NÄKÖKULMASTA

MIKA ALAVAikko

Kuinka 1990-luvulla toteutuneet suomalaisen yhteiskunnan suuret muutokset, EU-jäsenyys ja julkisen hallinnon rakenteelliset ja ideologiset muutokset, ovat konkretisoituneet suomalaisen alkoholi- ja huumekentän paikallistasolla? Tässä artikkelissa pyritään paitsi kuvaamaan alkoholi- ja huumekentän toimijasuhteiden muutoksia paikallistasolta käsin myös hahmottelemaan syitä ja tapahtumasarjoja muutosten taustalla. Ensiksi artikkelissa hahmotellaan Suomen hallinnollis-poliittiseen rakenteeseen vaikuttaneet muutospaineet ja niiden seuraukset. Kehityksen lähtökohdan määrittämiseksi käydään läpi näiden kenttien rakenne paikallisesta näkökulmasta 1970-luvun lopulla. Kolmanneksi hahmotellaan muutoksen merkitys paikalliselta kannalta sekä pohditaan osamuutosten syitä. Lopuksi keskitytään nykyisen järjestelmän keskeisiin piirteisiin sekä uusien vastuusuhteiden ja kontrollikäytösten merkitykseen.

MUUTOSPAINEEET JA NIIDEN SEURAUKSET

Koko Suomen julkinen hallinto on muuttunut voimakkaasti läpi 1980- ja 1990-luvun. Markku Temmes ja Markku Kiviniemi katsovat hallinnonuudistuksen edenneen kolmena osauudistuksena vuosien 1987 ja 1995 välisenä aikana. Tulosojaus-tulosjohtamisuudistus, valtionosuus- ja vapaakuntaudistus sekä liikelaitos-yhtiöittämisuudistus ovat kolme keskeistä uudistuskokonaisuutta (Temmes & Kiviniemi 1997, 19). Kuntien kannalta keskeinen uudistuskokonaisuus on ollut valtionosuus-vapaakuntakokeilu. Se on siirtänyt hyvinvointipalveluiden rahoitusvastuun uudella tavalla kuntien harteille. Valtionosuus eli valtion kunnille maksama tuki lasketaan nykyään melko kaavamaisesti lähinnä asukasmäärän perusteella (Haimi 2000; Helin & Oulasvirta 2000). Toi-

saalta normiohjaus on lähes kokonaan poistunut kuntien ja valtion välisestä suhteesta. Toiminnan tavat esimerkiksi koulutoimissa ovat hyvin pitkälle kunnan ja koulujen omissa käsissä.

Kyse ei ole ollut pelkästään hallinnollisesta uudistuksesta, vaan uudesta tavasta hahmottaa kuntien ja valtion välistä vastuusuhdetta. Aikaisemmin valtiolla nähtiin olevan sekä rahoitusvastuu että poliittinen vastuu. Kuntien rooli oli palveluiden tuottajan rooli. Yhteiskunta oli tässä mallissa yksi kokonaisuus, joka sisältää sekä valtion että kunnat. Niiden rahat tai talous nähtiin ikään kuin samana kukkarona, josta kaikki julkinen raha virtaa. Kansalaiset olivat ensisijaisesti valtion jäseniä, kansalaisia. Kunta ei hahmotunut poliittisena yksikkönä, vaan yhteiskunnan paikallisena ilmentymänä.

Uudessa hahmotustavassa kunnilla on erilainen rooli. Valtio näkee kunnat vastuullisina toimijoina. Mihin asti tämä vastuu sitten ulottuu? Vastuu päättää politiikan toteutuksesta (tuotetaanko palvelut itse vai ostetaanko ne ulkopuoliselta) on lisääntynyt. Myös osa poliittisesta vastuusta on siirtynyt kunnille, ne voivat painottaa eri tavoin hallinnon eri sektoreita. Kunnan vastuu myös resurssien riittävydestä kokonaisuudessaankin on lisääntynyt, mahdollisuuksia säästää ja hankkia ulkopuolista rahoitusta tuetaan ja suostaan edellytetään valtion taholta. Uusi malli perustuu ajatukseen kunnasta poliittisena yksikkönä. Kunnanvaltuusto on vastuussa budjetista, joten vastuu on itse asiassa kunnallisvaalien äänestäjillä. Jos päättäjät tekevät huonoja päätöksiä, olisi päättäjät seuraavissa kunnallisvaaleissa vaihdettava. Uudet päättäjät voivat kohdentaa rahat eri tavalla. Näin poliittisen vastuullisuuden merkitys korostuu.

Käytännössä tämä ei ole kuitenkaan helppoa. Kauko Heurun (2000) mukaan nykyinen, tulosojaamisen ideologiaa toteuttava järjestelmä on

johtanut kunnanvaltuuston vallan vähenemiseen ja täytäntöönpanokoneiston (virkamiehet, kunnanjohtaja) merkityksen lisääntymiseen. Poliittisesti vastuullinen osa kunnanjohtoa eli kunnanvaltuusto on menettänyt vaikutusvaltaa. Tämän takia kunnan johdon vaihtaminen huonon tuloksen takia on nykyään monimutkainen prosessi (Heuru 2000).

ALKOHOLIPOLIITTINEN KENTTÄ 1970-LUVUN LOPUSSA

Perinteisesti käsitetty ”alkoholipoliittikka” on Suomessa määrittynyt valtiojohtoisena alkoholikontrollipoliittikkana, jonka keinona on ollut alkoholin kulutuksen rajoittaminen alkoholin hintaa ja saatavuutta säätelällä. Keskeisessä asemassa on 1970-luvulta alkaen ollut ns. kokonaiskulutusmalli. Sen mukaan alkoholin kokonaiskulutus asukasta kohti on tilastollisessa yhteydessä kansanterveydelle aiheutuneisiin sosiaalisiin ja terveydellisiin haittoihin (Bruun & al. 1975; Edwards & al. 1996). Rajoittava alkoholipoliittikka on katsottu perinteisesti osaksi sosiaali- ja terveyspolitiikkaa. Keskeinen asiakirja on alkoholilaki (26.7.1968/459; 8.12.1994/1143), jossa säädetään muun muassa alkoholipoliittikan tavoitteista ja keskeisten viranomaisten työnjaosta. Alko oli järjestelmän keskeinen toimija vuoteen 1995 asti, jolloin sen tukku-, tuonti-, vienti- sekä valmistusmonopolit lakkautettiin Euroopan integraation toimitessa kehityksen katalysaattorina. Alko säilytti vähittäismyyntimonopolin.

Alkohooliin liittyvä julkisen vallan (valtio, kunnat) harjoittama toiminta ei kuitenkaan rajoitu tähän viralliseen ”alkoholipoliittikkaan”. Alkoholikenttä voidaan jakaa kolmeen osaan: edellä mainittuun alkoholi(kontrolli)politiikkaan, lakisäätöihin päihdepalveluihin ja ehkäisevään päihdetyöhön (kaavio 1). Lakisäätöiset päihdepalvelut ja ehkäisevä päihdetyö määrittellään päihdehuoltolaissa (17.1.1986/41) ja raittiustyölaissa (19.11.1982/828). Lakisäätöisten päihdepalveluiden järjestäminen tarkoittaa käytännössä alkoholihoidon, huollon ja hoitoonohjauksen järjestämistä. Ehkäisevä päihdetyö on taas määriteltävy voimassa olevan raittiustyölain ensimmäisessä pykälässä seuraavasti: ”Raittiustyön tarkoituksena on totuttaa kansalaiset terveisiin elämäntapoihin ohjaamalla heitä välttämään päihteiden ja tupakan käyttöä”. Toinen pykälä määrää käytännön

raittiustyöstä vastuuseen ”pääasiassa kunnat ja raittius- ja kansanterveysjärjestöt”. Laissa käytetty termi raittiustyö on sittemmin vaihtunut ehkäiseväksi päihdetyöksi. Kaaviossa 1 hahmotetaan tilanne paikallistason perspektiivistä 1970-luvun lopussa.

Alkoholikontrollipoliittikan valtakunnallisen ja paikallisen tason suhde oli yksinkertainen. Alko oli koko kentän keskeinen toimija. Se valvoi ja ohjasi oman organisaationsa sisällä Alkon paikallisorganisaatiota eli myymäläpäälliköitä. Kunnallinen alkoholitarkastaja toimi yhteistoiminnassa lähinnä Alkon paikallisorganisaation kanssa. Raittiusliikkeen paikallisorganisaatioita rahoitettiin ja koordinoitiin sosiaali- ja terveysministeriön kautta. Kunnan puolesta oli olemassa raittiussihteeri.

Lakisäätöiset päihdepalvelut olivat valtionosuusjärjestelmän kautta sidoksissa keskushallintoon. Käytännössä valtiolla oli rahoitusvastuu sekä alkoholihuollosta (valtio 2/3, kunta 1/3) että alkohooliin liittyvästä ehkäisevästä ja tarkastustyöstä (Laki päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huollosta 10.2.1961/96, pykälä 35; Asetus päihdyttävien... 4.10.1968, pykälät 7 ja 8). Kunta vastasi hoidon järjestämisestä käytännön tasolla.

HUUMEPOLIITTINEN KENTTÄ

Huumepoliittikan ja alkoholipoliittikan vertailussa on otettava huomioon muutamia perusluonteisia eroja. Alkoholi on ollut kieltolain jälkeen laillinen, vaikkakin valtion sääntelämä tuote. Huumeita ei Suomessa ole vapautettu lailliseen kauppaan, joten niiden saatavuutta tai hintaa ei tietenkään voida rajoittaa siten kuin alkoholin. Toisaalta huumeiden kriminalisointi on poliittinen keino rajoittaa niiden saatavuutta ja antaa viesti huumeiden ei-toivottavuudesta.

Tämän erottelun jälkeen huumepoliittikan kenttä näyttäytyikin melko samanlaisena kuin alkoholipoliittikan kenttä. Kontrollipoliittikka on ollut keskeinen huumeisiin liittyvä politiikka-määrittely. Kyse on ollut lähinnä erilaisten huumeisiin liittyvien rikosten määrittelystä ja niiden rangaistusasteiden päättämisestä (Hakkarainen & Jetsu & Larsen 1996, 22). Samoin esimerkiksi Suomen päätös kriminalisoida huumeiden käyttö vuoden 1966 asetuksella ja vuoden 1972 huumelailla on mahdollista nähdä poliittisena viestinä: huumeita ei hyväksytty (Hakkarainen 1992, 164).

Huumeisiin liittyvä julkinen toiminta

Kaavio 1. Paikallinen alkoholikenttä 1970-luvun lopussa

Kunnalliset tehtävät ja vastaavat elimet	<i>Ehkäisevä päihdetyö</i> Edustuksellisenä elimenä raittiuslautakunta, pakollinen 1968–1982, vuodesta 1982 eteenpäin ”kunnan määräämä monijäseninen toimielin”, yleensä sosiaalilautakunta, ja kunnallisenä toimihenkilönä raittiuslihteerit, joiden merkitys väheni 1982.	<i>Lakisääteiset päihdepalvelut</i> Sosiaalilautakunta, päihdeklinitat kunnan omana tai A-klinikkasäätiöltä tms. ostettuna palveluna.	<i>Vähittäismyyntin ja anniskelun tarkastaminen</i> Kunnallinen alkoholitarkastaja, yleensä sivutoiminen, huolehti tehtävästä Alkon paikallisorganisaation kanssa; muuttui vuonna 1991 läänien tehtäväksi.
Yhdistävä tekijä	<i>Myyntikieltotoimikunta</i> Tehtävänä henkilökohtaisista myyntikielloista päättäminen; jäsenenä kunnallinen alkoholitarkastaja, kunnan raittiuslautakunnan sosiaalihuoltoa tunteva jäsen sekä vähittäismyyntin paikallinen esimies, ks. Alkoholilaki 1968, 38. §.		
Keskushallinnon edustajat paikallistasolla ja niiden tehtävät	<i>ALKON PAIKALLISORGANISAATIO</i> Myönsi keskioluen annisteluluvat, vuoden 1994 loppuun asti, valvoi keskioluen anniskelua ja vähittäismyyntiä. Käytännössä tehtäviä hoitivat Alkon myymäläpäälliköt.	<i>POLIISI</i> Kuului alkoholikontrollipolitiikan perinteeseen, vaikka kunnalla ei ollutkaan mitään suoranaista tekemistä poliisin organisaation ja alkoholiin liittyvän järjestysnäkökulman kanssa.	

Lähde: Alavaikko 2000, 21

(kunnat, valtio) ei rajoittunut tähän. Samoin kuin alkoholistien kohdalla myös huumeriippuvaisten ja muiden huumeiden takia huoltoa ja hoitoa tarvitsevien tarpeet oli taattu lailla (Laki päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huollosta 10.2.1961/96).

Poliisi oli (ja on) huumeisiin liittyvän kontrollipolitiikan keskeinen toimija. Hallinnollisesti poliisi on järjestetty sisäasiainministeriön poliisiosaston alaisiin kihlakuntiin. Kunnan sosiaalilautakunta oli yleensä se toimielin, joka vastasi lakisääteisten palveluiden (vieroitus ja hoito) järjestämisestä (kaavio 2). Vuoteen 1984 asti huumausainneiden väärinkäyttäjien hoidosta säädettiin päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huollosta annetulla lailla (10.2.1961/96) sekä irtolaislailla (17.1.1936/57). Kuten alkoholistihuollonkin osalta valtiolle kaatui päävastuu kustannuksista.

ALKOHOLI- JA HUUMEKENTTÄ PAIKALLISESTA NÄKÖKULMASTA 2000-LUVUN ALUSSA

Mitä artikkelin alussa selvitetty muutossuunnat ovat merkinneet Suomen alkoholi- ja huume-politiikan kentillä? Integraatiokehitys ja hallinto-politiikan yleisten suuntaviivojen muutos ovat varsinkin alkoholikentällä olleet merkittäviä teki-

jöitä. Alkoholipolitiikan kannalta on ollut tärkeää, että 1990-luvulla siirryttiin integraatio-junaan. Integraatiokehitys sinetöi muiden paitsi alkoholin vähittäismyyntimonopolin kohtalon; tukkumyynti-, tuonti-, vienti- sekä valmistusmonopolit lakkautettiin 1.1.1995 voimaan tulleella alkoholilailla. Alkoholikenttä hajaantui (Alavaikko & Österberg 1999). Kuntatason kannalta näiden muutosten merkitys on siinä, että toisaalta valtakunnan tason rajoittava alkoholipolitiikka muuttui entistä vaikeammaksi. Alkon kaltainen kokoava elin puuttuu nykyiseltä alkoholikentältä. Toisaalta kunnilla oli vielä 1990-luvun puoliväliin asti itsenäinen mahdollisuus kieltää alkoholin anniskelu ja vähittäismyynti alueellaan. Kunnissa oli myös vuoteen 1991 asti kunnallinen alkoholitarkastaja ja Alkon paikallisorganisaatiolla oli vuoteen 1994 asti tehtävään keskioluen anniskelu- ja vähittäismyyntilupien myöntäminen ja valvonta. Jo 1980-luvulla tapahtui muutoksia, jotka vaikuttivat kuntien alkoholityön rakentamiseen.

Muutosten myötä alkoholin anniskeluluvat käsitellään toisaalta keskitetysti (Sosiaali- ja terveysalan tuotevalvontakeskuksessa yli 4,7-tilavuusprosenttisten juomien anniskelu- ja vähittäismyyntiluvat), toisaalta hajautetusti (läninhallituksissa alle 4,7-tilavuusprosenttisten juo-

Kunnalliset tehtävät ja vastaavat elimet	<i>EHKÄISEVÄ PÄIHDETYÖ</i> Kunnan viranomaisten eli lähinnä raittiuslautakunnan oli ohjattava raittiiseen elämäntapaan.	<i>Lakisääteiset päihdepalvelut</i> Sosiaalilautakunta, vieroitus ja hoito sairaaloissa jne. Irtolaiset eli vailla vakinaista asuinpaikkaa olevat henkilöt oli ohjattava oman kunnan viranomaisten suojiin.
Keskushallinnon edustajat paikallistasolla ja niiden tehtävät	<i>POLIISI</i> Kuului keskeisenä huumekontrollipolitiikan perinteeseen, kontrollipolitiikan väline paikallistasolla, vaikka kunnalla ei ollutkaan mitään suoranaista tekemistä poliisin organisaation kanssa.	

Lähteet: Laki päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huollosta 10.2.1961/96; Irtolaislaki 17.1.1936/57

mien anniskelu- ja vähittäismyyntiluvat). Huomio onkin keskittynyt ehkäisevään päihdetyöhön ja erilaisiin paikallistason projekteihin. Valtakunnan tason poliittinen tahto tämän keinovalikoiden painottamiseen on ilmaistu ns. Onks tietoo?-ohjelmassa (Onks tietoo? 1997). Näille projektimarkkinoille on syntynyt myös uusia rahoituskanavia. EU:n sosiaalirahasto (ESR) ja Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR) ovat auenneet EU-jäsenyyden myötä. Raha-automaattiyhdistyksen merkitys on kasvanut (Kaukonen & al. 2000). Yhteistä näille valtion keskushallinnon ulkopuolisille rahoituslähteille on toiminnan projektinomaisuus. Rahaa annetaan eräisiin tarkoituksiin anomusten perusteella. Varsinaiseen primääritoimintaan (esimerkiksi päihdetyö) vaaditaan liitettäväksi arviointitutkimus projektin etenemisestä.

Muutosten myötä kuntien rahoitusvastuu on sopeutettu käytännöksi. Nykyisestä järjestelmästä ei ilmeisesti olla luopumassa. Tämän käsityksen puolesta puhuvat paitsi valtioneuvoston jäsenten suulla tapahtunut selkeä poliittinen sitoutuminen nykyisen järjestelmän pääperiaatteisiin (Managementtia..., 1998; Kunnissa..., 1998) myös pyrkimykset kehittää nykyistä järjestelmää. Tarkennuksia etsitään paitsi järjestelmän rahanjakoperusteiden osalta (Pekkarinen 2000) myös valtion ohjauskeinojen osalta (Miten taata..., 2000). Jälkimmäinen kohta on erityisen kiinnostava tämän artikkelin osalta. Peruspalveluministeri Osmo Soininvaara on nostanut esiin sosiaali- ja terveystoimen laatujärjestelmät, hyvän hoidon ohjeet. Näiden avulla kunnan laiminlyönnit tulisivat mahdollisiksi määritellä, ja samalla laiminlyönnit tulisivat helpommin keskustelun kohteiksi (Miten taata..., 2000).

Myös vastuuseen peruspalveluiden tuottami-

sesta on syntynyt uusi ulottuvuus. Koska eräät palvelut on määritelty perusoikeuksiksi, on vastuu näiden palveluiden osalta valtiolla. Kuitenkin kunnat tuottavat nämä palvelut. Näin kysymys valtion ja kunnan ohjaussuhteesta on jälleen pöydällä. Kuinka valtio voi ”pakottaa” tai ohjata kunnan tuottamaan nämä palvelut? Palataanko normiohjaukseen, otetaanko käyttöön niin sanotut korvamerkityt valtionavut vai etsitäänkö uusia ohjaamisen tapoja?

Paikallisesta näkökulmasta katsoen on mahdollista yhdistää alkoholikenttää ja huumeKenttää 2000-luvun alussa kuvaavat kaaviot. Vallitsevan retoriikan mukaan tätä uutta kenttää voi kutsua vaikkapa päihdekentäksi (kaavio 3).

Alkoholin suhteen paikallisella tasolla ovat jäljellä enää lakisääteiset päihdepalvelut, ehkäisevä päihdetyö ja poliisi. Lääninhallituksissa toimivat alkoholitarkastajat myöntävät (alle 4,7-tilavuusprosenttisten juomien) anniskeluluvat sekä tarkastavat anniskelu- ja vähittäismyyntipaikkoja. Viranomaisten välisen yhteistyön näkökulmasta läänien alkoholitarkastajien työ linkittyy ensisijaisesti poliisin työhön. Yhteistyö koskee usein esim. tarkastusmatkoja ravintoloihin sekä kyseenalaisten paikkojen silmälläpitoa. Toisaalta lääninhallituksen tarkastajat voivat toimia yhteistoinnassa kunnan ehkäisevän päihdetyöntekijän kanssa. Kuntien tehtävät perinteisen alkoholikontrollipolitiikan suhteen ovat vähäiset.

Kunnan omina virkamiehinä alkoholikentällä ovat terveystarkastajat, jotka muiden toimiensa ohella tarkastavat anniskeluliikkeitä. Heidän työhönsä liittyy kuitenkin lähinnä hygieniaan, se ei koske anniskelun sosiaali- ja terveyspoliittisia puolia. Alkoholihaittojen ehkäisystä vastaavat yleensä sosiaalilautakunta ja sosiaalishteeri. Varsinaiset palvelut, alkoholisti- ja huumehuolto, ostetaan joko

Kunnalliset tehtävät ja vastaavat elimet	<i>Ehkäisevä päihdetyö</i> Edustuksellisenä elimenä ”kunnan määräämä monijäseninen toimielin”, sosiaali- ja terveyslautakunnat, ja kunnallisena toimihenkilönä esim. päihdetyöntekijä (lähinnä suuremmissa kaupungeissa), tehtävänä ”ehkäistävä alkoholin ja muiden päihteiden ongelmakäyttöä yleisesti lisäävien olosuhteiden ja elämäntapojen syntymistä”.	<i>Lakisääteiset päihdepalvelut</i> Vastuullisena elimenä terveys- ja sosiaalilautakunnat, päihdeklinitikat kunnan omana tai A-klinikkasäätiöltä tms. ostettuna palveluna. Perusajatuksena asiakkaan itsenäisen suoriutumisen tukeminen. Lain antama velvoite: ”Kunnan on huolehdittava siitä, että päihdehuolto järjestetään sisällöllisesti ja laajuudeltaan sellaiseksi kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää”.
Keskushallinnon edustajat paikallistasolla ja niiden tehtävät	<i>Poliisi ja syyttäväviranomaiset</i> Kuuluvat alkoholikontrollipoliitiikan perinteeseen, vaikka kunnalla ei olekaan mitään suoranaista tekemistä poliisin organisaation ja alkoholiin liittyvän järjestysnäkökulman kanssa.	

Lähteet: Alavaikko 2000, 24; Huumausainelaki 17.12.1993/1289; Huumausaineasetus 30.12.1993/1603; Päihdehuoltolaki 17.1.1986/41; Raittiustyölaki 19.11.1982/828

ulkoa palvelun tarjoajilta tai sitten ne tuotetaan kunnan omissa laitoksissa. Vaikka raittiusihteen nimike on hävinnyt, on monissa suuremmissa kunnissa edelleen vastaavia tehtäviä hoitava henkilö. Nimikkeenä voi olla päihdetyöntekijä, ja virka saattaa olla sijoitettu esimerkiksi sosiaali- ja terveysvirastoon.

Huumepoliitikassa on lakisääteisten palveluiden ja ehkäisevän päihdetyön osalta näkyvissä sama kehitys kuin alkoholikentälläkin. Vastuu on entistä enemmän kunnissa. Valtion harjoittamasta normiohjauksesta on luovuttu. Valtakunnan tason rajoittavan huume politiikan mahdollisuuksiin 1980- ja 1990-luvun muutokset eivät ole tuoneet samanlaisia uusia reunaehtoja kuin rajoittavaan alkoholipoliittikkaan.

Huumeiden käyttäjien hoidosta puhuttaessa on syytä muistaa, että hoitolaitokset muodostavat organisatorisesti melko sekavan joukon. Osa niistä toimii kansalaisjärjestön ja julkisen hallinnon välimaastossa (esim. A-klinikat, jotka ovat periaatteessa kansalaisjärjestöpohjaisia mutta jotka rahoitetaan julkisin varoin), osa julkisen hallinnon pohjalta. Myös julkisen hallinnon yksiköt ovat sekalainen joukko. Yliopistolliset keskussairaalat (opioidiriippuvaisten vieroitus-, korvaus- ja ylläpitohoito) kuuluvat kokonaan eri hallinnon haaraan ja tasoon kuin esimerkiksi kunnan nuorisotai koulutoimi. Suomalaisen huume hoidon kenttä on hajaantunut sosiaali- ja terveydenhuollon eri sektoreille, ja samalla huume hoito on vaarassa marginalisoitua näiden sektoreiden sisällä (Kinunen & Lehto 1998).

Huumeiden kohdalla poliisilla on ollut ilmi-

selvä paikkansa niin kauan kuin huumeisiin liittyvää kontrollipoliittikkaa on harjoitettu. Poliisi on se paikallistason toimija, joka vastaa huumeiden valtakunnallisen kontrollipoliitiikan toimeenpanosta. Poliisihallinnon selkeän hierarkkisesta luonteesta huolimatta esimerkiksi lähipoliisijärjestelmä on lähentänyt poliisin ja kunnan toimijoiden suhteita ainakin joillakin alueilla. Poliisia ja syyttälaitosta ohjataan kuitenkin aivan eri tavalla kuin sosiaali- ja terveydenhuollon hallintoa. Esimerkistä käy Rikoslain 50:7 pykälän tulkinta ja sitä koskeva ohjeistus. Kyseinen pykälä koskee toimenpiteistä luopumista eli syyttämättä jättämistä tai rangaistuksesta luopumista huumausainerikoksissa. Kun vuonna 1994 säädettiin erityissäännöksillä toimenpiteistä luopumisesta, päätettiin, että toimenpiteistä voi luopua, jos teko ei ole omiaan heikentämään yleistä lainkuuliaisuutta (Kainulainen 1999). Valtakunnan syyttäjä tarkensi ohjetta edelleen (Seuramusluonteinen..., 2000). Tämänkaltaisen normiohjaus on tuntematonta sosiaali- ja terveyshallinnossa.

Kiinnostavaa on, että tämä huume politiittisen kentän suurin muutos kietoutuu suoraan kahteen lainmuutokseen, jotka ovat pääasiassa kotimaista perua. Päihdehuoltolaki (17.1.1986/41) korvasi lain päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huollosta (19.2.1961/96). Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta tuli voimaan vuonna 1993. Myös lääneille on lain kirjaimen mukaan annettu suuri rooli (Raittiustyöasetus 4.3.1983/233). Tämän toteutumista ei ole kuitenkaan aktiivisesti seurattu.

Sekä alkoholi- että huumeekentällä on syntynyt uusi ohjauksen tapa, alkoholi- ja huumeohjelmat ja strategiat. Ne ovat valtakunnan tason poliittisia tahdonilmauksia, joita palveluiden tarjoajien eli kuntien oletetaan seuraavan. Kuten edellä on käynyt ilmi, on kunnan ja valtion suhde kuitenkin kaikkea muuta kuin itsestään selvä. Mitä nämä ohjelmat ja strategiat ovat ja kuinka ne ovat toteutuneet?

Alkoholikentällä tämä kehitys koskee ehkäisevää päihdetyötä. Keskeinen ohjelma on Onks tietoo? -ohjelma eli ehdotus kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanemiseksi. Ohjelman toteutus tuntuu epäonnistuneen (Karlsson 2001). Onks tietoo? -ohjelman toteutusta pidetään huonosti suunniteltuna sekä toimijoiden seuranta, tukea, arviointia ja raportointia puutteellisina. Kansallisen alkoholiohjelman toteutus koostui ohjelman laatimisesta, julkaisusta ja postittamisesta kuntiin ja järjestöihin. Näin pyrittiin mobilisoimaan paikallistason päihdetyötä (Karlsson 2001). Paikallistason ja valtakunnan tason yhteistyön ongelmien ratkaisuksi on esitetty kuntien päihdeyhdyshenkilöitä, joiden kautta Stakesin ja muiden tutkimuslaitosten tarjoama ja lääninhallituksen välittämä tieto tavoittaisi kunnallisen päätöksenteon (Kuntatyöryhmän raportti 30.10.2000).

Esimerkkeinä valtion halusta puuttua päihdepalvelujen toteuttamiseen ovat huumausainepoliittisen toimikunnan (Huumausainestrategia 1997) ja nuorten huumeiden käytön ehkäisytoimikunnan ehdotukset (Nuorten..., 2000). Myös valtioneuvoston periaatepäätös vuodelta 1998 (Valtioneuvoston..., 1999) kuuluu tähän poliittisten tahdonilmausten joukkoon; sillä ei kuitenkaan kuntien kannalta ole normisitevuutta.

Huume politiikan strategiaa ei ole arvioitu samalla tavalla kuin Onks tietoo? -ohjelmaa. Valtioneuvoston periaatepäätöksen toimeenpanoa kuitenkin seurataan. Samoin nuoriin kiinnitetään erityistä huomiota (Nuorten..., 2000).

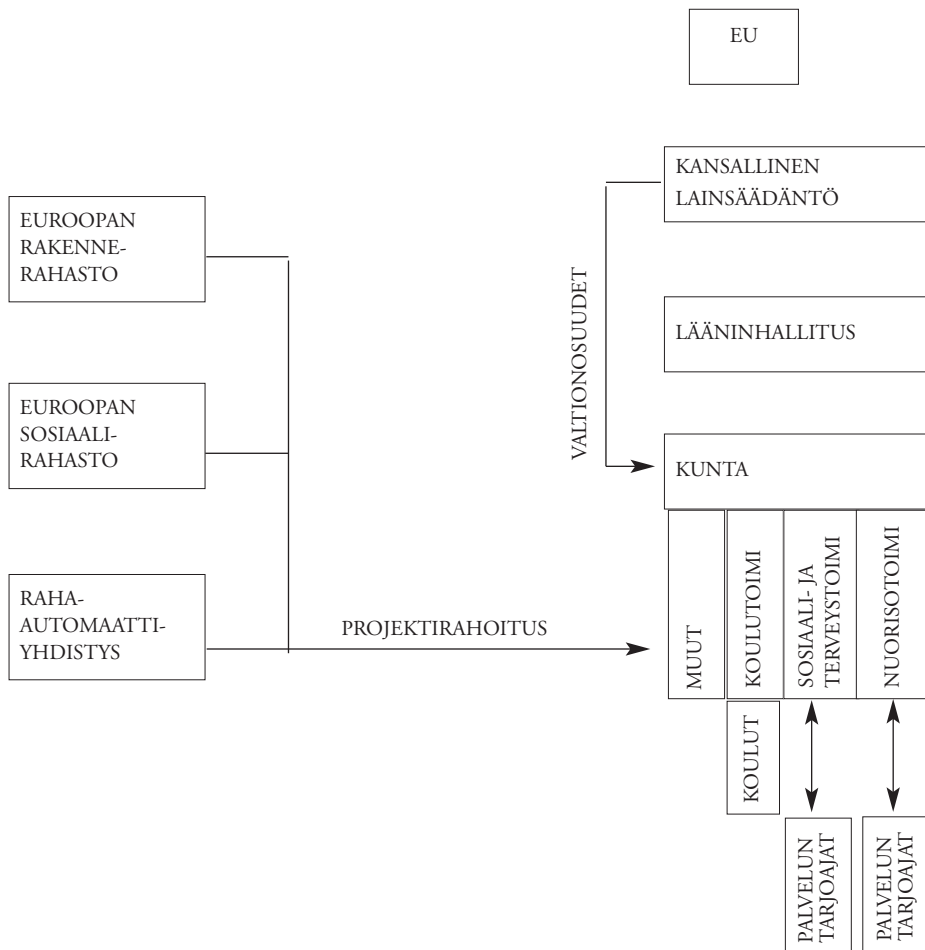
Muutakin arviointiluonteista toimintaa tapahtuu. Samoin kuin alkoholipoliittikan kohdalla, valtakunnan tason "virallinen" arvio on Sosiaali- ja terveyskertomus (1998 & 2000), jonka tarkoitus on antaa eduskunnalle kuva koko sosiaalisen turvallisuuden tilasta Suomessa. Sen antajana on hallitus, sosiaali- ja terveysministeriön esittelystä. Sisällöltään Sosiaali- ja terveyskertomus ei päihdehaittojen vähentämistä koskien ole varsinainen arvio. Se on pikemminkin kertomus tapahtuneesta. Siihen sisältyy kuitenkin erityinen huu-

meiden käytön torjumista koskeva osio, jossa todetaan huumausainestrategian olemassaolo, mutta samalla todetaan myös huumeiden lisääntynyt käyttö koko maassa; huumausainestrategiaa ei tässä yhteydessä ole arvioitu. Näiden lisäksi kansallisen tason arviointia edustavat esimerkiksi Suomalaisten terveys (Aromaa & al. 1997), jossa kiinnitettiin huomiota mm. eri hoitopaikkojen toiminnallisen jatkuvuuden puutteellisuuteen, ja Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus (Kaukonen & al. 1997). Näiden laadullisten arviointien lisäksi kansallista järjestelmää on kehitetty ja arvioitu myös järjestelmätasolla (Mitä muuttui? 1998; Terveystieteiden tutkimuskeskus, 1998). Erityyppistä arviointia tapahtuu tämän lisäksi sekä Euroopan tasolla (esim. Evaluating..., 1998; Vuosiraportti Euroopan Unionin huumeilanteesta 1997) että paikallistasoilla (esim. Hämeen ja Keski-Suomen..., 1993). 1980-luvulla alkunsa saanut Euroopan tasolta kansalliseen järjestelmään kohdistunut ohjaus (esim. WHO:n Euroopan alueen..., 1988) on saanut vähemmän huomiota osakseen (ks. kuitenkin Third Evaluation..., 1998).

Tiedon puutteen vuoksi itse huumeainestrategian toteutumista ei voida siis arvioida. Sen sijaan kentällä on runsaasti erilaisia pienempiä tutkimuksia paikallisten strategioiden ja suunnitelmien toteutumisesta. Näissä arvioinnin kohteena voi olla vaikkapa jonkin projektin toteutus tai peruspalveluiden taso läänin alueella (Heiskanen 1998; Peruspalvelut Etelä-Suomen läänissä 1999). Eräänlainen koko järjestelmän toimivuuden arviointi on kuitenkin julkaistu (Hakkarainen & al. 2000). Huomiota kiinnitettiin mm. hoidon tarpeen kasvuun, mielenterveyssektorin epäselvään rooliin, resurssien ja koulutuksen puutteeseen.

YHTEENVETO

Paikallinen alkoholin ja huumeiden vastainen työ tehdään siis yhä enemmän kunnan virkakoneiston "liepeillä" erilaisina yhteistyöprojekteina. Ne voivat ylittää kunnallisen byrokratian rajat. Näissä projekteissa syntyvät yhteistyöverkostot ovat vaikeasti määriteltäviä ja vaihtelevat kunnan koon ja yksilöiden kiinnostuksen perusteella. Yhteistyökumppaneina ovat usein yksityiset tai yhdistysmuotoiset palveluntuottajat. Muista viranomaisista poliisi ja läänin alkoholitarkastus ovat



todennäköisiä yhteistyökumppaneita. Tämä projektihallinto elää perinteisen kolmiportaisen linjahallinnon (keskushallinto–lääninhallitukset–kunnat) rinnalla. Kunnat joutuvat elämään näissä molemmissa todellisuuksissa (kaavio 4). Ne ovat jatkuvassa informaation vaihdossa paitsi keskushallinnon myös erilaisten projektirahoittajien ja yhteistyökumppaneiden kanssa. Pitäytyminen pelkästään linjahallinnon tarjoamissa rajoissa merkitsee vähitellen supistuvia resursseja ja sitä kautta supistuvia toimintamahdollisuuksia. Projektihallinnon ottaminen osaksi omaa työkenttää paitsi lisää mahdollisuuksia myös monimutkaistaa työnkuvaa ja vastuusuhteiden verkkoa. Projektihallinto on tuonut mukanaan uuden vastuusuhteen, vastuun projektirahoittajille (RAY, EAKR, ESR).

Myös paikallisen tason toimijoiden suhde keskushallintoon määrittynyt uusien ulottuvuuksien kautta. Kun normiohjauksesta on luovuttu, on kunnilla aikaisempaa suurempi vapaus päättää toiminnan käytännöistä ja resurssien kohdentamisesta eri sektoreiden välillä. Esimerkiksi ehkäisevä päihdepolitiikka, sen ottaminen osaksi kunnan päihdepolitiikkaa, on käytännössä kunnan omassa käsissä.

Kuitenkin on syntynyt myös uusia hallinnon käytäntöjä, joilla kuntien päihdepolitiikkaa pyritään ohjaamaan. Yksi tällainen on Stakesin verkopalvelu, jossa kunnat voivat kehittää omia päihdestrategioitaan (<http://www.stakes.fi/neuvoa-antavat/kunnissa/index.html>). Koska laki ei velvoita kuntaa laatimaan päihdestrategiaa, on tämänkaltainen toiminta (päihdestrategian laati-

miseen ”kehottaminen”) mahdollista tulkita kunnallisen politiikan ohjaukseksi tai sen yritykseksi.

Samoin erilaiset kuntien toimintaa mittaavat laatujärjestelmät (esimerkiksi vanhustenhuolto) merkitsevät valtiolle mahdollisuutta puuttua kuntien toimintaan. Jos palvelun laatu katsotaan huonoksi, kunta voidaan velvoittaa parantamaan sitä. Stakesissa on kehitteillä myös päihdepalveluiden laatujärjestelmä.

Osa muutoksista johtuu keskushallinnon tehtävänjaossa tapahtuneista muutoksista. Linjahallinnossa lääninhallitusten rooli on muuttunut. Niiden kontrolliprofilia on supistettu ja ne toimivat paremminkin kuntien toimintojen koordinoijina ja kouluttajina. Toisaalta, kun norminantajat eli keskusvirastot ovat hävinneet, tämä on merkinnyt lisääntyvää polarisoitumista, jossa toisessa polttopisteessä ovat hallitus ja ministeriön poliittinen johto ja toisessa kuntataso. Hallitus tuo linjahallintoon kansainväliset ohjelmat ja painotukset. Näiden toteuttamisessa ja seurannassa voi yksittäisellä ministerillä olla aktiivinen rooli. Toisaalta ministeri voi oman harkintansa mukaan painottaa eri asioita. Viime aikoina nimenomaan ehkäisevän päihdetyön profilialla on nostettu ja sen merkitystä on korostettu erilaisissa hallinnon raporteissa ja suunnitelmissa (Onks tietoo? 1997; Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2000–2003; Euroopan alkoholiohjelma..., 2000).

Näiden ohjelmien toteutumista arvioidaan taas keskushallinnon toimesta. Arviointitutkimus, sen akateemiset ja virkamieskäytännöt muodostavat oman vallankäytön verkkonsa. Toisaalta kansalliset ohjelmat ovat kansainvälisten ohjelmien sovellutuksia. Kansallisella tasolla on usein enää koordinoiva, välittävä ja arvioiva tehtävä. Huume kentällä kontrollipolitiikka ei kuitenkaan ole menettämässä asemiaan kuten alkoholikentällä, mutta siinäkin EU-tasoinen koordinaatio esimerkiksi rajojen valvonnan ja poliisitoimen (rekisterit ym.) osalta tulee korostumaan.

On myös syytä huomata, että Alkon monopolien murtuminen ja järjestelmän liberalisoituminen eivät olleet pelkästään EU-jäsenyyteen liittyvä yksittäinen tapahtuma. Oikeusjärjestelmä on omaksunut niin sanotun perusoikeusmyönteisen

linjan (Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 1568): ”Alkoholilakia ja erityisesti sen anniskelulupaa koskevia säännöksiä sovellettaessa on noudatettava niin sanottua perusoikeusmyönteistä tulkintaperiaatetta siten, että elinkeinon ja yrittämisen vapautta rajoitetaan mahdollisimman vähän ja vain alkoholilain 1 pykälässä säädettyssä tarkoituksessa.” Alkoholin anniskelu- ja vähittäismyyntilupien epäminen ei voi enää perustua silkkään viranomaisen tarveharkintaan (ks. myös Hakala 1998).

Syntyneessä kahden hallinnointijärjestelmän (linjahallinto ja projektihallinto) tilanteessa on mahdollista hahmottaa myös julkisen vallan roolia hiukan uudella tavalla. Mitkä ovat julkisen vallan ja jo nyt käynnissä olevien yksityisten ja puolijulkisten projektimarkkinoiden rajat ja vastualueet? Valtio pyrkii nyt vaikuttamaan alkoholi- ja huume kenttään (lakisäätöiset päihdepalvelut ja ehkäisevä päihdetyö) kuntien ja kansalaisjärjestöjen kautta. Varsinainen työ tehdään kuitenkin projekteissa, joiden tilaajana kunnat toimivat. Kyse on markkinoista. Pitäisikö näitä ”projektimarkkinoita” pyrkiä säätelemään niiden omilla ehdoilla? Pitäisikö näiden markkinoiden olemassaolo ottaa huomioon julkisen vallan vastuun ja ohjaussuhteiden sääntelyssä? Itse asiassa näin jo ainakin osittain on. Esimerkiksi Stakesin tekemä erilainen projektien arviointi on mahdollista nähdä eräänlaisena projektimarkkinoiden sääntelynä. Tuottamalla tietoa projektin onnistumisesta ja siihen osallistuvien toimijoiden kompetenssista luodaan markkinoille avoimuutta, jonka perusteella projektien tilaajat voivat paremmin suunnata rahansa. Arvioinnin kohteena ei tässä tapauksessa olekaan kunta, vaan projektin tuottaja. Toisaalta valtion ja kuntien välisen suhteen ollessa kyseessä arvioidaan nimenomaan kuntia palveluiden järjestäjinä. Eli kuntiakin arvioidaan eri hallinnon alueiden sääntelijöinä. Ehkä tämä luo vähitellen uuden kriteeristön myös asuinkunnan valitsemiselle. Kunkapa haluaisi muuttaa nuorten lasten kanssa kuntaan, jonka päihdeongelman hoito on viralliselta taholta tuomittu kelpottomaksi. Kunta, jonka vanhustenhuolto on luokatonta, tuskin houkuttelee paluumuuttajia.

KIRJALLISUUS

Alavaikko, Mika: Alkoholihallinnon muutos vuonna 1995 ja sen vaikutusten arviointi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2000: 6. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2000

Alavaikko, Mika & Österberg, Esa: Alkoholiiin kytkeytyvät elinkeinointressit Suomessa 1990-luvulla. Yhteiskuntapolitiikka 64 (1999): 4, 301–316

Alkoholilaki 26.7.1968/459

Alkoholilaki 8.12.1994/1143

Aromaa, Arpo & Koskinen, Seppo & Huttunen, Jussi: Suomalaisten terveys 1996. Helsinki: Edita, 1997

Asetus päihdyttävien aineiden käyttäjien huollosta 4.10.1968

Bruun, K. & Edwards, G. & Lumio, M. & Mäkelä, K. & Pan, L. & Popham, R. & al.: Alkoholipolitiikka – kansanterveydellinen näkökulma. Helsinki: Alkoholitutkimussäätiö, 1975

Edwards, Griffith & al.: Alkoholipolitiikka ja yhteinen hyvä. Helsinki: Edita, 1996

Euroopan alkoholiohjelma 2000–2005. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2000: 4. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2000

Evaluating drug prevention in the European Union 1998. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, Scientific Monograph Series No. 2. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 1998

Haimi, Olavi: Yhteiskuntasuunnittelun pitkä marsi. Helsingin yliopisto, sosiaalipolitiikan laitos 2000

Hakala, Juhani: Ravintolat kapakoituvat. Yhteiskuntapolitiikka 63 (1998): 4, 378–381

Hakkarainen, Pekka: Suomalainen huumeekysymys. Huumausaineiden yhteiskunnallinen paikka Suomessa toisen maailmansodan jälkeen. Helsinki: Alkoholitutkimussäätiö, 1992

Hakkarainen, Pekka & Jetsu, Timo & Larsen, Lau: The legal framework and the drug control system. In: Hakkarainen, Pekka & Larsen, Lau & Tigerstedt, Christoffer (eds.): Discussing Drugs and Control Policy. Comparative Studies on four Nordic Countries. NAD-publication no. 31. Helsinki 1996

Hakkarainen, Pekka & Kekki, Tuula & Mustalampi, Saini & Muuri, Anu & Nuorvala, Yrjö & Partanen, Airi & Virtanen, Ari & Virtanen, Päivi: Huumehoidon nykyiset tarpeet ja edellytykset. Aiheita 31/2000. Helsinki: Stakes, 2000

Heiskanen, Terttu: Hamina–Vehkalahti-alueen huumeprojektin loppuraportti. A-klinikkasäätiön moniste 11/98. Helsinki 1998

Helin, Heikki & Oulasvirta, Lasse: Kuntien talouden ja valtionapujärjestelmän kehitys ja muutokset 1990-luvulla. Teoksessa: Loikkanen, Heikki A. & Saari, Juho (toim.): Suomalaisen sosiaalipolitiikan alueellinen rakenne. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2000

Heuru, Kauko: Kunnan päätösvalan siirtyminen. Acta Universitatis Tamperensis: 760. Tampereen yliopisto 2000

Huumausainasetus 30.12.1993/1603

Huumausainelaki 17.12.1993/1289

Huumausainestrategia 1997. Huumausainepoliittisen toimikunnan mietintö. Komiteanmietintö 1997: 10

Hämeen ja Keski-Suomen läänien palvelurakenneselvitys. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1993: 10

Itolalaislaki 17.1.1936/57

Kainulainen, Heini: Toimenpiteistä luopuminen huumausainerikoksissa. Julkaisuja 164. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, 1999

Karlsson, Thomas: Onks tietoo? Arviointi kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanosta. Ilmestyy 2001

Kaukonen, Olavi & Haavisto, Kari & Hein, Ritva & Kääriäinen, Aino & Simpura, Jussi: Talouslama, päihteiden käyttö ja päihdepalvelut. S. 140–158. Teoksessa: Uusitalo, Hannu & Staff, Mikko (toim.): Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 1997. Raportteja 214. Helsinki: Stakes, 1997

Kaukonen, Olavi & Metso, Leena & Halmeaho, Matti: Päihdepalvelut. Teoksessa: Uusitalo, Hannu & Parpo, Antti & Hakkarainen, Anni (toim.): Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2000. Raportteja 250. Helsinki: Stakes, 2000

Kinnunen, Aarne & Lehto, Juhani: Finland: drug treatment at the margins. In: Klingemann, Harald & Hunt, Geoffrey (eds.): Drug Treatment Systems in an International Perspective. London and New Delhi: Sage, 1998

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 1568 19.6.1997

Kunnissa valta ja vastuu odottavat ottajaansa. Hallintoministeri Jouni Backmanin haastattelu. Opettaja 23/98

Kuntatyöryhmän raportti 30.10.2000. Helsinki: Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus, 2000

Laki päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huollosta 10.2.1961/96

Managementtia kunnanisät. Kuntien kriisi on johtamisen kriisi. Hallintoministeri Jouni Backmanin haastattelu. Talouselämä 5/1998

Miten taata hoidon taso? Peruspalveluministeri Osmo Soininvaaran kolumni. Suomen Kuvalehti 44/2000

Mitä muuttui? Ehkäisevän sosiaalipolitiikan kunta-projektin osaprojektien arviointi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 1998: 3 fin. Helsinki 1998

Nuorten huumeiden käytön ehkäisytoimikunnan mietintö. Komiteanmietintö 2000: 3

Onks tietoo? Esitys kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanemiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 1997: 14. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 1997

Pekkarinen, Jukka: Kunnallistalouden ongelmat ja ratkaisuehdotukset. Peruspalveluiden rahoitus. Esitelmä Kunnallistieteen päivillä 2.11.2000

Peruspalvelut Etelä-Suomen läänissä 1999. Etelä-Suomen lääninhallituksen julkaisuja 1999: 29

Päihdehuoltolaki 17.1.1986/41

Raittiustyöasetus 4.3.1983/233

Raittiustyölaki 19.11.1982/828

Seuraamusluonteinen syyttämättä jättäminen huumausainerikoksissa. Valtakunnan syyttäjänviraston ohjeet ja määräykset 2000: 5. Helsinki 2000

Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toiminta-ohjelma 2000–2003. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1999: 16. Helsinki 1999

Sosiaali- ja terveystietokanta 1998. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1998: 3. Helsinki 1998

Sosiaali- ja terveystietokanta 2000. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2000: 7. Helsinki 2000

Temmes, Markku & Kiviniemi, Markku: Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995. Helsinki: Edita, 1997

Terveystietokannan kehittämisprojekti. Selvitysmiesraportti 1. Terveystietokannan toimivuus. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1998: 1. Helsinki 1998

Third Evaluation of Progress Towards Health for All

– Finland. Reports 1998: 2 eng. Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health, 1998

Valtioneuvoston periaatepäätös huumaussäätöpolitiikasta. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1999: 4. Helsinki 1999

WHO:n Euroopan alueen TK-2000 toimintaohjelman tavoitteet. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 1988

Vuosiraportti Euroopan Unionin huume-tilanteesta 1997. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, 1997.